

Bericht der Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission an den Landrat

betreffend Bericht über die Einhaltung der kantonalen Leistungsvereinbarung über den Vollzug der flankierenden Massnahmen im Bereich der kantonal allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge (GAV) im Ausbaugewerbe und über die wirksame Verwendung der eingesetzten Mittel in den Berichtsjahren 2014, 2015 und 2016

2017/351

vom 2. November 2018

1. Ausgangslage

Die Zentrale Paritätische Kontrollstelle, ZPK, ist das gemeinsame Vollzugsorgan der vom Gesamtarbeitsvertrag für Branchen des Ausbaugewerbes in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn erfassten GAV. Im Rahmen von Baustellen- und Lohnbuchkontrollen überprüft die ZPK die Einhaltung von GAV-Bestimmungen bei inländischen Arbeitgebenden mit Firmendomizil in der Schweiz und bei ausländischen Arbeitgebenden mit Firmendomizil ausserhalb der Schweiz (Entsendebetriebe). Die ZPK verfügt, analog zu der für die Schwarzarbeitskontrolle zuständigen Schwesterorganisation ZAK, weder über eigenes Personal noch über eigene Infrastruktur und kauft diese Ressourcen bei der AMS Arbeitsmarkt-Services AG ein.

Das im Jahr 2014 in Kraft getretene AMAG (Arbeitsmarktaufsichtsgesetz) verpflichtet den Regierungsrat, mit der ZPK eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen. Für die Erfüllung ihrer Aufgaben entrichtete der Kanton Basel-Landschaft der ZPK für das Vollzugsjahr 2014 eine Entschädigung von CHF 662'062, für das Vollzugsjahr 2015 eine solche in Höhe von CHF 634'247 und für das Vollzugsjahr 2016 Akontozahlungen im Umfang von CHF 600'000.

Die quantitativen Zielvorgaben gemäss Leistungsvereinbarung betragen mindestens 330 Betriebskontrollen pro Jahr im Bereich der kantonal allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge. In ihren Geschäftsberichten weist die ZPK, folgende Kontrollzahlen aus: 328 (2014), 278 (2015) und 109 (2016). Damit wurden, gemäss Zählung des KIGA, die Kontrollziele insbesondere in den letzten beiden Jahren nicht erfüllt (Erfüllungsgrade von 99% [2014], 84% [2015] und 33% [2016]). Mit dieser Einschätzung ist die ZPK nicht einverstanden. Sie gibt als Grund für die Abweichung an, dass nicht der Wortlaut der Leistungsvereinbarung («über den Vollzug der flankierenden Massnahmen im Bereich der *kantonal allgemeinverbindlich erklärten GAV*») massgebend sei, sondern Sinn und Zweck des AMAG, wonach alle Kontrollen im gesamten Geltungsbereich des GAV Ausbaugewerbe BS/BL/SO berücksichtigt werden sollten.

Das KIGA hingegen moniert eine Doppelfinanzierung in bestimmten Bereichen, da gemäss der Entsende-Verordnung (Art. 9, Abs. 1) der Bund für jene Kosten aufkomme, die den Sozialpartnern aus den Kontrollen im Bereich des vom Bund (nicht dem Kanton) allgemeinverbindlich erklärten GAV entstehen. Die eingereichten Rechnungen der ZPK 2014, 2015 und 2016 basierten demgegenüber auf der Gesamtheit aller Vollzugskostenbeiträge im Ausbaugewerbe, d.h. sowohl der kantonal allgemeinverbindlich erklärten GAV als auch der eidgenössisch allgemeinverbindlich erklärten GAV.

Nach mehreren Gesprächen zwischen den beiden Vereinbarungspartnern stellte man fest, dass die entsprechenden Paragraphen im AMAG diesbezüglich beide Auslegungen zulassen. In der neuen Leistungsvereinbarung mit der AMKB («Verein Arbeitsmarktkontrolle für das Baugewerbe») (für die Periode 2017-2019) ist nun festgehalten, dass kantonale Beiträge auch für jene Kontrollen zu zahlen sind, die auf eidgenössisch allgemeinverbindlich erklärten GAV basieren und bereits durch den Bund abgegolten werden. Entsprechend wurden die Kontrollziele nach oben angepasst

und um zusätzliche zu erbringende Leistungen (Arbeitsmarktanalyse, Anlaufstellen und Öffentlichkeitsarbeit) inkl. separater Budgets ergänzt.

Damit bittet der Regierungsrat um Kenntnisnahme des Berichts.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Kommission befasste sich an ihrer Sitzung vom 2. Februar 2018 im Beisein von Regierungsrat Thomas Weber und VGD-Generalsekretär Olivier Kungler mit der Vorlage. Das KIGA war vertreten durch dessen Vorsteher Thomas Keller sowie Stefan Bloch, Leiter Abt. Arbeitsbedingungen. Zur Anhörung geladen waren Hannes Jaisli, ehem. Geschäftsführer ZPK, Sascha Haltinner, Präsident ZPK und Markus Meier, Vizepräsident ZPK. Aufgrund nachträglich aufgetauchter neuer Erkenntnisse wurde – analog zum Bericht über die ZAK (2017/350) – die Finalisierung des Berichts zurückgestellt, bis ein definitiver Entscheid über das weitere Vorgehen vorlag. In der Zwischenzeit war die VGK mit den Vorlagen über die Gesundheitsregion beschäftigt, so dass der endgültige Abschluss erst am 7. September 2018 erfolgen konnte. Die Behandlung der Vorlage wurde an dieser Sitzung ohne weitere inhaltliche Diskussion für beendet erklärt.

2.2. Eintreten

Eintreten war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Der Fokus in der Kommissionsbehandlung lag auf der Frage, auf welche Bereiche – wie weiter oben erläutert – die ZPK künftig ihre Kontrolltätigkeit zu erstrecken hat. Mit der Schaffung des AMAG schuf der Kanton damals eine vom Bund abweichende Finanzierungsregelung (in § 16). Das Gesetz lässt es offen, worauf sich die Vollzugskostenbeiträge beziehen: ob nur auf die kantonal allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge (Variante 1, die der Finanzierungsregelung des Bundes entspricht) oder auf den gesamten Geltungsbereich des GAV Ausbaugewerbe BL/BS/SO (Variante 2). Die Höhe der Beitragsleistung des Kantons unterscheidet sich je nach Variante. Variante 2, worauf sich die ZPK bezogen hatte, ergibt für bestimmte GAV eine Doppelfinanzierung durch Bund und Kanton. Die ZPK gab zur Klärung dieser Frage ein Gutachten beim Anwaltsbüro Neovius in Auftrag. Dieses kommt laut den ZPK-Vertretern aufgrund der Analyse der Leistungsvereinbarungen und des AMAG zum Schluss, dass alle Branchen gemeint sind, womit die ZPK ihre Praxis gerechtfertigt sieht.

Die ZPK-Vertreter argumentierten weiter, dass die Doppelfinanzierung aus ihrer Sicht eigentlich keine solche sei und begründeten dies damit, dass der Beitrag des SECO aus Sicht ihrer Organisation nicht kostendeckend sei. Der Bund zahle für eine Entsandte-Kontrolle CHF 500. Normalerweise koste aber alleine die Baustellenkontrolle im Schnitt CHF 400. Alles, was daran anschliesst (Kontrollbericht mit internationalem Lohnvergleich, Gleichwertigkeitsprüfung, rechtliches Gehör, Entscheide der paritätischen Kommission) sei somit nicht entsprechend dem eigentlichen Aufwand vergütet. Im Moment ist eine Erhöhung der SECO-Entschädigung beim Bundesrat in Diskussion. Die VGD wiederum erläuterte, dass die festgestellten Diskrepanzen beim Erfüllungsgrad auf eine im Verlaufe des Gesetzgebungsprozesses nicht erkannte Unschärfe in der Regelung zurückzuführen sei. Die Absicht der VGD sei es nun, im Rahmen der Evaluation der bisherigen Erfahrungen zu klären, in welchem Bereich der Kanton künftig (d.h. im Anschluss an die Leistungsperiode 2017-2019) finanzieren soll – ob nur bei Kontrollen von Betrieben, die einem kantonal allgemeinverbindlich erklärten GAV unterstehen, oder den gesamten Geltungsbereich des GAV Ausbaugewerbes BL/BS/SO betreffend.

Zur Klärung der genannten Unsicherheiten sprach sich die Kommission mit 11: 1 Stimmen bei einer Enthaltung für die Aufnahme einer zusätzlichen Ziffer im Landratsbeschluss aus. Damit wird der Regierungsrat beauftragt, im Rahmen seiner Evaluation die Konsequenzen aufzuzeigen, wenn der Kanton seine jährlichen Beiträge an den Vollzug der Gesamtarbeitsverträge auf jene GAV beschränkt, die durch den Kanton allgemeinverbindlich erklärt werden.

Eine Frage befasste sich mit der Frage der Zuständigkeiten. Auf einer Baustelle ist nicht von Anfang an klar, auf wen die Kontrolleure treffen und ob die Kontrolle in den Zuständigkeitsbereich von ZPK (im Falle ausländischer Betriebe) oder ZAK (Schwarzarbeitskontrollen) fällt. Ein Kommissionsmitglied wollte deshalb wissen, ob zwecks Vereinfachung der Prozesse eine Person für beide Organisationen zuständig sein könnte.

Für die ZPK-Vertreter wäre dies als Möglichkeit zumindest wünschbar. Laut ihnen wollte der Gesetzgeber mit der Schaffung des AMAG erreichen, dass auf Baustellen die Betriebe von Mehrfachkontrollen möglichst verschont bleiben. Es brauche somit vor Ort eine entsprechende Triage, denn eine Baustellenkontrolle könne gemeinsame Elemente von Schwarzarbeits- und GAV-Kontrollen beinhalten. Aufgrund der Tatsache, dass die Kontrolleure derselben Firma entstammen, wäre es möglich, dass eine und dieselbe Person für den Vollzug beider Gesetze (AMAG und GSA) zuständig ist.

Die VGD wies darauf hin, dass der Bund dies anders sehe, er die Kontrollen getrennt betrachte und auch unterschiedlich finanziere. Es sei eine Bedingung des SECO gewesen, dass es nur an (die von der damaligen ZAK bzw. der heutigen AMKB ausgeführten) Schwarzarbeitskontrollen bezahle und keine Quersubventionierung des GAV-Bereichs (der von der ZPK abgedeckt wird) erfolge. Dem KIGA sei es deshalb wichtig, dass rechnerisch klar ersichtlich ist, welcher Aufwand welchen Bereich betrifft.

Ein andere Frage betraf die auffallend unterschiedlichen Verstossquoten von Schweizer Betrieben (70%) und ausländischen Betrieben (26%). Dies hat laut dem ZPK-Vertreter damit zu tun, dass man bei den ausländischen Unternehmen aus rechtlichen Gründen nur die Gegebenheiten während der wenigen Tage, während denen sie in der Schweiz arbeiten, kontrollieren kann und dass diese Kontrollen somit weniger tief gehen als bei Schweizer Betrieben. Anders bei den Schweizer Betrieben: Gerät einer in den Fokus, wird praktisch der gesamte Betrieb «auseinander genommen», und zwar so weit zurück, dass mindestens ein Jahreswechsel in den Prüfzeitraum fällt. Dies, um nachvollziehen zu können, ob Überstunden, Gratifikationen etc. abgerechnet wurden. Die Chance, dass bei einem Schweizer Betrieb ein Verstoss oder ein Fehler entdeckt wird, ist somit erheblich grösser, was sich in einer höheren Verstossquote niederschlägt.

Ein Kommissionsmitglied stellte zudem fest, dass der Bericht der ZPK vor allem betreffend der Prozesse und Abläufe zwar sehr ausführlich sei, die Feststellungen und Erkenntnisse zu Lohnverstössen, Arbeitszeit oder Arbeitssicherheit jedoch ausführlicher dargestellt werden könnten. Die Direktion versprach, diese Punkte bei der Evaluation künftig stärker zu gewichten.

3. Antrag an den Landrat

Die VGK beantragt dem Landrat mit 11:1 Stimmen bei einer Enthaltung, dem modifizierten Landratsbeschluss zuzustimmen.

02.11.2018 / mko

Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission

Rahel Bänziger, Präsidentin

Beilage/n

- Landratsbeschluss (von der Kommission geändert)

Landratsbeschluss

betreffend Bericht über die Einhaltung der kantonalen Leistungsvereinbarung über den Vollzug der flankierenden Massnahmen im Bereich der kantonal allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge (GAV) im Ausbaugewerbe und über die wirksame Verwendung der eingesetzten Mittel in den Berichtsjahren 2014, 2015 und 2016

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Landrat nimmt den Bericht des Regierungsrates zur Kenntnis.
2. Der Regierungsrat wird beauftragt, im Rahmen seiner Evaluation die Konsequenzen aufzuzeigen, wenn der Kanton seine jährlichen Beiträge an den Vollzug der Gesamtarbeitsverträge auf jene GAV beschränkt, die durch den Kanton allgemeinverbindlich erklärt werden.

Liestal,

Im Namen des Landrates

Der Präsident:

Die Landschreiberin: